

Europäischer Flickenteppich

Wie Städte und Länder digitale Plattformen regulieren

Digitale Plattformen wie Uber und Airbnb fordern die Transport- und Hotelindustrie heraus. Mit neuen Fahrdiensten und Übernachtungsangeboten stellen sie bestehende Regelwerke in Frage. Das Projekt „REGULATE: Recasting the Regulatory State?“ analysiert die Entstehung und Entwicklung von Plattformvorschriften in mehr als hundert europäischen Städten von 2014 bis 2022. Sichtbar sind gemeinsame Trends, aber auch signifikante Unterschiede zwischen Ost und West und innerhalb einzelner Länder. Und die erstaunliche Kreativität einzelner Städte.

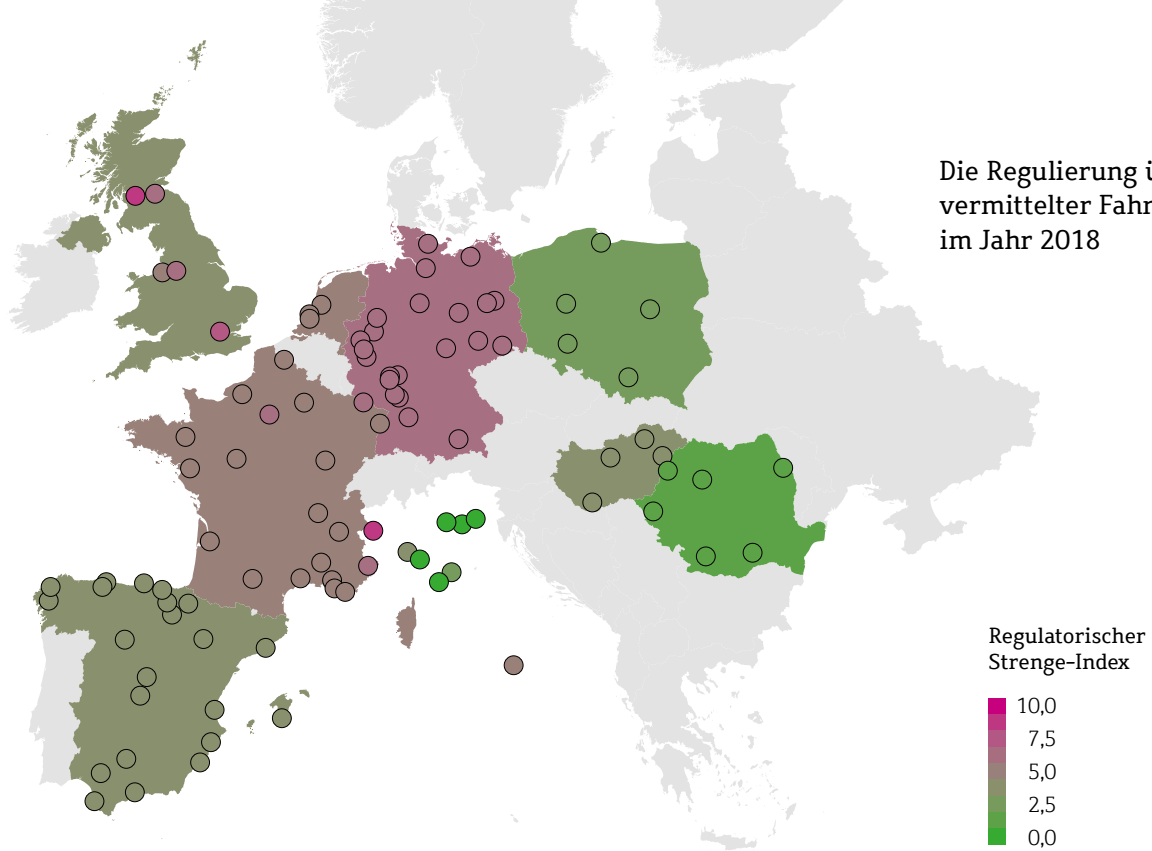
Eduard-Alex Ciuhandu und Eliška Drápalová

Neuere Plattformdienste treffen auf traditionelle Servicestrukturen. Das erfordert neue Regeln für die Servicemärkte. Diese Regeln beobachten wir in unserem Forschungsprojekt. In den letzten drei Jahren haben wir einen Index entwickelt, mit dem wir den Detailgrad und die Anzahl der Anforderungen beschreiben können, die in den jeweiligen Rechtsvorschriften festgelegt sind (Regulatory Strength Index, RSI). Der Index wird alle zwei Jahre aktualisiert und zählt die Anzahl der Aspekte und Verpflichtungen in lokalen Regelwerken, wobei eine Punktzahl von 0 bis 10 vergeben wird: Je höher die Punktzahl, desto anspruchsvoller der Regulierungsrahmen. Mit dem Index lassen sich lokale und nationale Unterschiede und ihre Entwicklung im Lauf der Zeit messen. Anschaulich wird diese Messung, wenn die Punktwerte in Farben übersetzt und auf eine Landkarte eingetragen werden. Zwei Beispiele für solche Heatmaps zeigen wir in diesem Artikel. Unsere Zahlen erzählen Ge-

schichten über die Verbreitung neuer Dienste in europäischen Ländern.

Mitte der 2010er-Jahre schockierte der Anbieter Uber die europäischen Fahrdienstmärkte. Wer immer einen Führerschein besaß, konnte über die App UberPop als FahrerIn arbeiten. Die Plattform Uber stellte dies als eine Form des organisierten Trampens dar, was also nicht unter die traditionellen Transportvorschriften fällt. In Westeuropa folgten die ersten Reaktionen einem Muster: Taxiunternehmen waren empört, die Öffentlichkeit war besorgt um die Sicherheit, Regulierungsbehörden befürchteten unlauteren Wettbewerb und das Umgehen von Arbeitsgesetzen, und UberPop wurde schnell verboten. Mit Ausnahme von Frankreich, das UberPop durch ein spezielles Gesetz verboten hat, haben die meisten westeuropäischen Länder (nämlich Spanien, Italien, die Niederlande und Deutschland) UberPop durch Ge-

Die Regulierung über Ubervermittelter Fahrdienste im Jahr 2018



Quelle: REGULATE research project

rechtsbeschlüsse abgeschafft. Diese Beschlüsse besagen, dass durch die bestehenden Vorschriften für den öffentlichen Verkehr jeder neue, nicht regulierte Dienst illegal ist. Der überraschende Trend, Gerichte in die Einführung und Durchsetzung von Regeln einzubeziehen, fehlt im Osten des Kontinents vollständig.

Die Plattform reagierte überall in Westeuropa ähnlich auf das Verbot: Uber trat wieder in die Märkte ein, indem es bestehende Rahmenbedingungen einhielt, aber Dienstleistungen übernahm, die ursprünglich für andere Zwecke gedacht waren. In jedem westeuropäischen Land gab es mindestens einen taxiähnlichen Dienst, in der Regel Mietwagenfahrerinnen und -fahrer, die für Chauffeurfahrten gebucht wurden. Uber übernahm auch Dienste, die nicht für Plattformen konzipiert waren, und betrieb Lobbyarbeit zur Liberalisierung der Vorschriften – mit gemischtem Erfolg.

Osteuropa folgte einem anderen Muster: Die Einstiegsstrategie von Uber war zwar ähnlich, und auch hier reagierte die Taxi-Lobby mit Empörung, doch weder wurden Gerichte einbezogen, noch wurde Uber schnell verboten. Es herrscht allgemeine Verwirrung darüber, wie die Dienste von Uber einzustufen seien und ob das Argument von Uber gilt, man sei von den bestehenden Vorschriften ausgenommen. Für

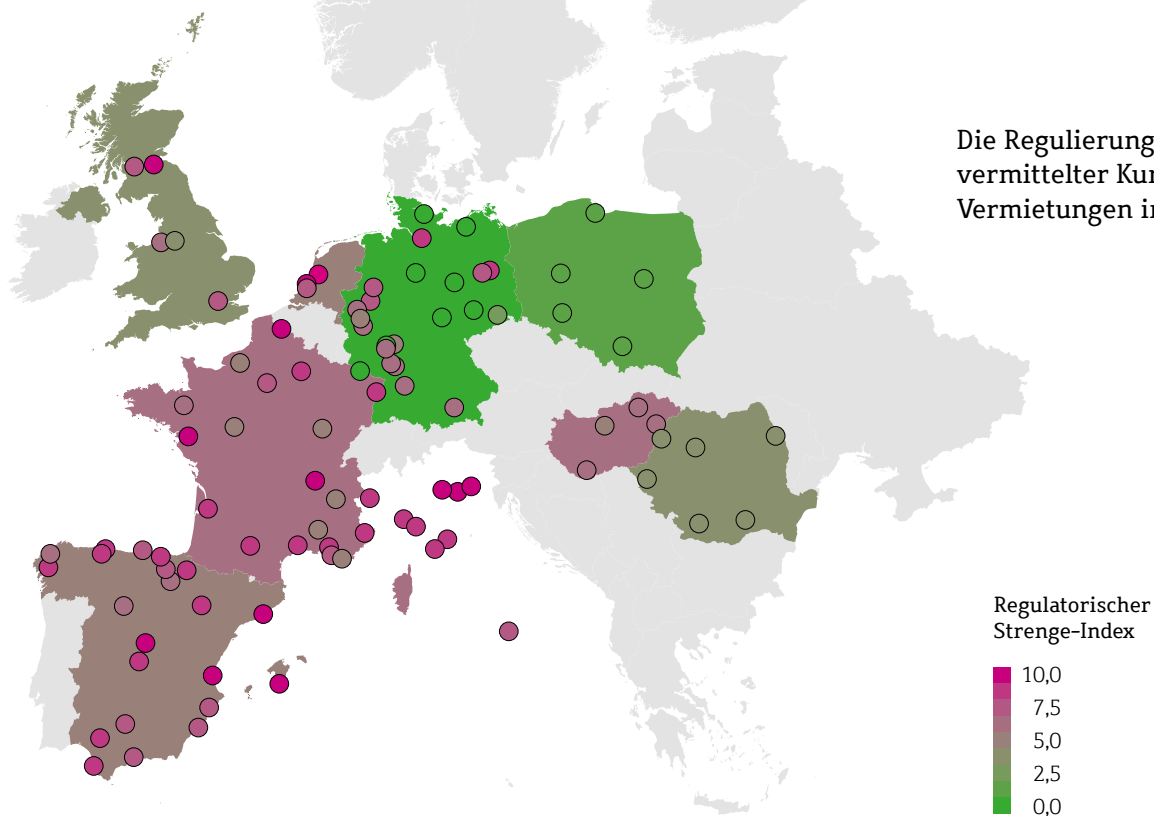
die westeuropäischen Länder lässt sich aus unseren Daten keine klar parteipolitische Linie in der Regulierung von Plattformen zeigen. In Osteuropa hingegen scheint es einen Zusammenhang zwischen Weltanschauungen und der Haltung gegenüber Uber zu geben. Insbesondere in Rumänien haben liberale Politiker und Parteien, die von jüngeren Menschen aus dem städti-



Eliška Drápalová ist wissenschaftliche Mitarbeiterin in der Forschungsgruppe Politik der Digitalisierung am WZB. Gemeinsam mit Kai Wegrich leitet sie das von der DFG geförderte Projekt „REGULATE: Recasting the Regulatory State?“ zur Regulierung von Plattform-Unternehmen in Städten und Regionen der EU. eliska.drapalova@wzb.eu

Foto: © privat, alle Rechte vorbehalten.

Die Regulierung über Airbnb vermittelter Kurzzeit- Vermietungen im Jahr 2022



Quelle: REGULATE research project

schen Raum unterstützt werden, die Argumentation von Uber übernommen und werben für die Notwendigkeit einer neuen Kategorie der Regulierung. Dieser Ansicht widersprach die sozialdemokratische Partei, die zu dieser Zeit eher euroskeptische Positionen vertrat und sich für den Schutz der nationalen Taxiindustrie und gegen den Einfluss ausländischer Unternehmen einsetzte.

In Rumänien und Polen befand sich Uber lange in einer Grauzone: Es war ungeklärt, ob das Angebot legal war oder nicht. Ende 2019 und Anfang 2020 haben beide Länder Uber schließlich durch die Einführung neuer Tätigkeits-Modelle einbezogen: „Nicht-Taxi-Transportdienst“ und „Transportvermittlung“ in Polen, „alternativer Transport“ in Rumänien. Der rechtliche Status von Uber war lange unklar, da Juristen, Politikerinnen, Polizei und Gerichte oft widersprüchliche Interpretationen lieferten. In der öffentlichen Debatte, insbesondere in Rumänien, fand die Darstellung von Uber Unterstützung bei der jüngeren, urbanen Bevölkerung und bei liberalen Politikern und Politikerinnen – ganz anders als in Westeuropa, wo die Plattform allgemein mit negativeren Reaktionen konfrontiert war. Innerhalb Europas gibt es also eine gewisse Spaltung, die möglicherweise mit eher neoliberalen Haltungen der jüngeren Generation in Osteuropa zusammenhängt. Sichtbar wird die

Spaltung an den unterschiedlichen Farben in Abbildung 1: heller, also liberaler im Osten, dunkler, also strenger reguliert im Westen.

Bei allen Unterschieden zwischen den EU-Regionen: Gemeinsam ist ihnen der begrenzte Einfluss der lokalen Politik auf die Uber-Regulierung. Sowohl in West- als auch in Osteuropa mangelt es an regulatorischer Kompetenz auf lokaler Ebene. Auch das wird in der Grafik sichtbar. Denn die Länder haben jeweils homogene Farben, da es keine unterschiedlichen Regulierungen auf lokaler Ebene gibt.

Im Blick auf Airbnb ergibt sich ein anderes Bild. Hier spielen Städte eine prominentere Rolle bei der Regulierung. Anders als bei Uber variiert bei Airbnb die Ebene der Regulierung stark, von nationalen Vorschriften in Osteuropa bis zu lokalen Vorschriften in Spanien. Während unseres gesamten Beobachtungszeitraums (2014–2022) fanden die Städte kreative Wege, um den lokalen Wohnungsmarkt zu schützen. In der Heatmap in Abbildung 2 zeigt sich die Eigenständigkeit der Städte darin, dass sie sich farblich von der Fläche des gesamten Landes abheben. Spanien ist führend bei der Regulierung von Airbnb: Obwohl die Städte hier bereits über umfangreiche Regulierungsbefugnisse verfügten, versuchten sie, diese durch Stadtentwicklungspläne noch auszuweiten. Städte wie Barcelona haben Kurzzeitver-

mietungen über Airbnb fast ganz unmöglich gemacht. Auch für Uber haben spanische Städte umfangreiche Vorschriften auf lokaler Ebene erlassen. Barcelona ist ein wichtiges Beispiel, da Uber hier de facto illegal wurde, weil die Stadt Vorschriften auferlegte, die unmöglich einzuhalten sind – zum Beispiel eine Mindestfahrzeuglänge von 4,90 Metern. Auch das Vereinigte Königreich weist lokale Besonderheiten auf.

In Deutschland arbeiten Kommunen eher regional zusammen. Die Bundesregierung reguliert Airbnb überhaupt nicht und überlässt es den Bundesländern, Rahmenvorschriften gegen die Zweckentfremdung von Wohnraum zu schaffen. Die einzelnen Städte neigen dazu, Satzungen zu verabschieden, die genau denen der regionalen Ebene entsprechen; Innovation ist dort also kaum zu finden. Die einzige Ausnahme ist Lübeck, das wie einige spanische Städte Airbnb durch das Baurecht reguliert. Osteuropäische Städte hingegen sind von vornherein machtlos, da sie keine eigenen Vorschriften erlassen können. Krakau geht hier einen eigenen Weg: Die polnische Stadt hat eine Taskforce eingerichtet, um das Thema zu beobachten und Vorschläge zu entwickeln, und sie hat sogar begonnen, mit Airbnb zusammenzuarbeiten, um nachhaltigen Tourismus zu fördern. In Abbildung 2 stimmen in Westeuropa die Farben der Punkte nicht mit dem jeweiligen Hintergrund überein. Das zeigt, wie experimentierfreudig hier die Städte in Bezug auf Regulierungen von Airbnb waren. Anders sieht es im Osten aus, wo die Farbe der Städte genau derjenigen der Länder entspricht.

Auch mehr als zehn Jahre nach dem Aufkommen der Plattform-Ökonomie hat Europa also keinen einheitlichen Stil der Regulierung ge-



Eduard-Alex Ciuhandu ist studentische Hilfskraft der Abteilung Institutionen und politische Ungleichheit am WZB. eduard.ciuhandu@wzb.eu

Foto: © privat, alle Rechte vorbehalten.

funden. Während Osteuropa den Ansatz von Uber begrüßt hat und eine neue Art von Dienstleistung legalisiert hat, hat Westeuropa ihn rundweg abgelehnt und Uber gezwungen, sich an bestehende Transportdienstleistungen anzupassen. Spanische Städte haben sich gegenüber Airbnb (und in einigen Fällen auch gegenüber Uber) als regulatorische Innovatoren erwiesen und kreative Wege gefunden, um beide Dienste in die Schranken zu weisen. Auch wenn sich Städte als experimentierfreudig und innovatorientiert gezeigt haben, müssen sie ihr Verhalten an die mehrstufige Struktur der jeweiligen nationalen Systeme anpassen. Die Rahmenbedingungen ändern sich stetig: Neue Regierungen werden gewählt, und seit 2024 gilt EU-weit der Digital Services Act. Der RSI ermöglicht es uns, genau zu beobachten, wie sich das auf die Regulierung digitaler Plattformen auf kommunaler Ebene auswirken wird. ●

Literatur

Aguilera, Thomas/Colomb, Claire/Artioli, Francesca: *Housing Under Platform Capitalism. The Contentious Regulation of Short-Term Rentals in European Cities*. Berkeley: University of California Press 2025.

Drápalová, Eliška/Wegrich, Kai: „Tightening the Regulatory Grip. Local Regulatory Stringency and Sectoral Platform Regulation in EU Cities“. In: *Regulation & Governance*, 2025. DOI: 10.1111/rego.70077.

Thelen, Kathleen: „Regulating Uber: The Politics of the Platform Economy in Europe and the United States“. In: *Perspectives on Politics*, 2018, Jg. 16, H. 4, S. 938–953. DOI: 10.1017/S1537592718001081.

©/i Der Text ist gemäß der Creative-Commons-Lizenz CC BY 4.0 nachnutzbar: <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>